

UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

FACULDADE DE DIREITO

O NOVO REGIME DAS TAXAS AEROPORTUÁRIAS



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Católica Portuguesa para obtenção do grau de Mestre por Inês Pando Ferreira de Castro sob orientação do Exmo. Professor Doutor António Moura Portugal.

MESTRADO EM DIREITO FISCAL

Lisboa

31-08-2015

Índice

Capítulo I – Introdução e Considerações Prévias	3
1. Objeto	3
2. Considerações prévias	3
Capítulo II - Taxas Aeroportuárias no Sistema Legal em Portugal	5
3. Enquadramento normativo	5
4. Enquadramento Institucional	7
4.1 - Entidade Reguladora	7
4.2 - Concessionária dos serviços públicos aeroportuários e de navegação aérea	8
5. Tipologia de Taxas	9
5.1 - Taxas de Tráfego	9
5.1.1 - Incidência Subjetiva, Objetiva, Isenções e Base de Cálculo	10
5.1.2 - Montante, Liquidação e Pagamento	15
5.1.3 - Valor da Receita e Afetação	18
5.2 - Taxas de Assistência em Escala	18
5.2.1 - Incidência Objetiva	20
5.2.2 - Incidência Subjetiva	22
5.2.3 - Isenções	23
5.2.4 - Montante, Base de Cálculo, Liquidação e Pagamento	23
5.2.5 - Liquidação e Pagamento	26
5.2.6 - Afetação da receita	27
5.3 - Taxas de Segurança	27
5.3.1 - Incidência Subjetiva e Objetiva	28
5.3.2 - Isenções	28
5.3.4 - Montante e Base de cálculo	28

5.3.5 - Liquidação e Cobrança.....	30
5.3.6 - Afetação da receita.....	30
5.4 - Taxas de Assistência a Pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida	31
5.4.1 - Incidência Objetiva e Subjetiva	32
5.4.2 - Montante, Base de Cálculo e Liquidação.....	32
5.4.3 - Isenções e Afetação da Receita	33
6. Comparação com o regime anteriormente em vigor	34
Capítulo III – Conclusões	43
7. Bibliografia e sítios visitados	45
7.1 Bibliografia.....	45
7.2 Sítios visitados.....	46

Capítulo I – Introdução e Considerações Prévias

1. Objeto

O sector do transporte aéreo sempre foi considerado relevante para o desenvolvimento da economia nacional e mundial face às vantagens competitivas que dele podem advir.

Para o crescimento de um país é absolutamente fulcral este reconhecimento. É necessário conceber estratégias que conduzam a um equilíbrio de interesses entre as partes. Ou seja, à possibilidade de utilização das infraestruturas aeroportuárias por parte de companhias aéreas, passageiros e empresas prestadoras de serviços de assistência em escala (*handling*), deverá corresponder uma contrapartida que resulte justa e adequada para que a entidade gestora do aeroporto acompanhe as exigências do mercado. As taxas aeroportuárias surgem assim como receita destas entidades gestoras, designadamente da ANA – Aeroportos de Portugal, S.A, e são a contrapartida dos serviços por ela prestados e pela utilização das infraestruturas aeroportuárias.

O objeto do presente trabalho prende-se com a análise do novo regime estabelecido para estes tributos, com as alterações introduzidas pelo Contrato de Concessão celebrado entre o Estado Português e a ANA – Aeroportos Portugal, S.A., a 14 de Dezembro de 2012, procurando estabelecer uma base comparativa com o anterior regime contido no Decreto-Lei nº 216/11 de 4 de Setembro. Uma vez que o número de taxas existentes no ordenamento jurídico é extenso, serão abordadas de forma pormenorizada as mais relevantes e as que trazem mais consequências a nível financeiro para as companhias aéreas, como são as taxas de tráfego e as de assistência em escala.

2. Considerações prévias

Um vez que não iremos abordar as normas que disciplinam a figura dos impostos, ou seja, as normas que têm por objetivo assegurar a capacidade funcional do Estado, proporcionando a sua existência e funcionamento, mas sim das normas tributárias, que se reconduzem em parte à figura das taxas é necessário, em primeiro lugar, delimitar o conceito de imposto e o conceito de taxa, o que fará de forma naturalmente breve e remissiva dado o limitado âmbito do trabalho.

O imposto é definido muitas vezes por três elementos: elemento objetivo, subjetivo e teleológico. Objetivamente o imposto é uma prestação pecuniária, unilateral, definitiva e coativa e subjetivamente é uma prestação devida por pessoas (singulares e coletivas) com capacidade contributiva. Sendo unilateral, ao imposto não corresponde uma contraprestação específica a favor do contribuinte, ou seja, uma contraprestação que resulta de uma atividade especialmente dirigida ao indivíduo, por parte dos entes públicos que a fornecem¹. É essencialmente neste ponto que a distinção entre as duas figuras se torna mais compreensível. Assim se estabelece no artigo 4º nº 2 da Lei Geral Tributária que “as taxas assentam na prestação concreta de um serviço público, na utilização de um bem do domínio público ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares”.

A lei constitucional portuguesa consagra um quadro fundamental bastante diferente para as duas espécies tributárias. Enquanto os impostos são orientados pelo rigoroso princípio da legalidade e a sua medida tem por base o princípio da capacidade contributiva, as taxas estão apenas sujeitas ao menos exigente princípio da reserva parlamentar, aplicável quanto ao seu regime geral e a sua medida assenta no princípio da equivalência.²

¹ Casalta Nabais, Direito Fiscal, 4ª edição, Almedina 2006

² Ver Artigo 165º nº1 alínea i) da Constituição da República Portuguesa, após revisão constitucional de 1997. Veja-se também Sérgio Vasques, Taxas de Regulação Económica em Portugal, págs.36 e 37 e ainda Cardoso da

É importante reter que o valor da taxa não tem de corresponder, necessariamente, à contrapartida financeira ou económica do serviço prestado. O princípio da equivalência económica não se identifica com o princípio da proporcionalidade. Na taxa é afastada a exigência de uma absoluta correspondência económica entre as prestações do ente público e do utilizador do serviço, mas deve haver uma preocupação em que o custo e a utilidade da prestação se aproximem o máximo possível³.

É essencial identificar qual é a prestação pública que justifica o pagamento da taxa e a existência de uma proporcionalidade adaptada ao montante desta e ao valor concreto daquele serviço⁴⁵. Assim, devemos considerar como impostos as receitas coativas, que sendo cobradas aquando da prestação de um serviço público individualizado, não se relacionam nem com a determinação do montante, nem com o custo ou valor desse serviço⁵.

Costa, Sobre o Princípio da Legalidade das Taxas e Demais Contribuições Financeiras in Estudos em Homenagem ao Professor Marcello Caetano, vol. I.

³ Veja-se Sérgio Vasques, Taxas de Regulação Económica em Portugal, págs. 41/42

⁴ Fazemos remissão para o Acórdão do Tribunal Constitucional nº177/2010 de 5 de Maio de 2010 que indica que as receitas produzidas com a arrecadação de impostos visam o financiamento geral dos serviços públicos de que os cidadãos de modo indiferenciado usufruem.

⁵ Veja-se o Acórdão do Tribunal Constitucional nº68/2007 de 30 de Janeiro de 2007. Este acórdão indica que fora do conceito de taxa estarão aqueles tributos em que não se atenda ao critério de fixação do montante, em que este seja fixado de forma completamente alheia face ao custo ou utilidade do serviço ou da prestação. Não haverá alteração da qualificação do tributo como taxa, mesmo que se recorra, na fixação do montante da taxa, a elementos que são também indícios da capacidade contributiva (característicos da técnica criacional de impostos), se a esses indicadores estiver ainda ligada uma tendencial ligação àqueles custos e utilidade.

Capítulo II - Taxas Aeroportuárias no Sistema Jurídico Português

Em geral, no domínio aeroportuário, existem dois tipos de taxas: as taxas aeroportuárias (*aviation*) e as taxas que resultam de atividades não aeroportuárias (*non aviation*). As primeiras destinam-se ao financiamento dos serviços públicos prestados pelas entidades gestoras das infraestruturas aeroportuárias, sendo os sujeitos passivos das mesmas as companhias aéreas. As segundas são devidas pelos sujeitos que utilizem ou explorem outros negócios no aeroporto. É apresentado de seguida o enquadramento normativo e institucional do sector.

3. Enquadramento Normativo

Iremos efetuar a distinção das normas existentes a nível supranacional e nacional, para que seja possível uma mais fácil apreensão dos diplomas em vigor a regular estas matérias.

A nível supranacional releva a Diretiva 2009/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Março de 2009, que estabelece princípios comuns para fixação e cobrança de taxas aeroportuárias nos aeroportos comunitários. Esta Diretiva resulta da Proposta apresentada pela Comissão em 2007, que assentava nos princípios da consulta e recurso, da não discriminação, da diferenciação das taxas, subsidiariedade, proporcionalidade, transparência e qualidade das normas de serviço⁶.

Enquanto signatário da *International Civil Aviation Organization* (ICAO), o Estado Português obedece a várias normas e orientações sectoriais impostas por este

⁶ A cobrança de taxas pela prestação de serviços de navegação aérea e de serviços de assistência em escala já é tratada no Regulamento (CE) n. 1794/2006 da Comissão, de 6 de Dezembro de 2006, que estabelece o regime comum de tarifação dos serviços de navegação aérea e na Diretiva 96/67/CE do Conselho, de 15 de Outubro de 1996, relativa ao acesso ao mercado da assistência em escala nos aeroportos da Comunidade, respetivamente. As taxas cobradas para financiar a assistência a passageiros com deficiência e a passageiros com mobilidade reduzida são reguladas pelo Regulamento (CE) n. 1107/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de Julho de 2006, relativo aos direitos das pessoas com deficiência e das pessoas com mobilidade reduzida no transporte aéreo.

organismo internacional. Encontramos assim, o Documento número 9082, publicado pela primeira vez em 1992, pelo Conselho da *International Civil Aviation Organization* (ICAO) que aprovou políticas relativamente à Regulação Económica do Transporte Aéreo Internacional. Este documento, que reflete muito do que se encontra estabelecido na Convenção de Chicago, aprova políticas que incluem, nomeadamente os princípios da relação entre as taxas e os custos e a criação de um mecanismo independente para a regulamentação económica dos aeroportos⁷.

A nível nacional encontramos esta matéria regulada no Decreto-Lei 102/90 de 21 de Março, com a redacção dada pelo Decreto-Lei nº 254/12, que estabelece o regime jurídico geral da concessão do serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil. O modelo regulatório indica as taxas devidas - cuja aplicação se estende a todos os aeroportos e aeródromos situados em território português, os quais abrangem quer os aeroportos e aeródromos públicos nacionais quer os regionais, as regras e princípios comuns aplicáveis à regulação económica, estabelece indicadores de qualidade de serviço bem como o regime do licenciamento do uso privativo dos bens do domínio público aeroportuário e do exercício de atividades e serviços nos aeroportos e aeródromos públicos nacionais (dentro do quadro de liberdade e liberalização impostos pela União Europeia).

De acordo com o Artigo 25º, do Decreto-Lei nº 102/90 de 21 de Março⁸, com a nova redacção, as taxas diferenciam-se atendendo à natureza dos serviços e atividades desenvolvidas nos termos do Artigo 24º, e podem ser classificadas como taxas de

⁷ A Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), também conhecida como *International Civil Aviation Organization* (ICAO) é uma agência especializada das Nações Unidas criada em 1944 após a assinatura da Convenção de Chicago. É constituída atualmente por 191 estados membros e organizações de aviação internacionais cujo objetivo é emitir recomendações aos Estados em matéria de política legislativa. Existem atualmente mais de 10.000 recomendações refletidas nos 19 anexos da Convenção de Chicago, que a OACI supervisiona e é através destas disposições - assim como da política, auditoria e capacitação de esforços complementares - que a rede de transporte aéreo global hoje é capaz de operar perto de 100 mil voos diários, com segurança e eficiência em todas as regiões do mundo. Ver site: <http://www.icao.int>. E ainda sobre o Documento nº 9082 ver http://www.icao.int/sustainability/Documents/Doc9587_en.pdf.

⁸ O Decreto-Lei nº 102/90, de 21 de Março disciplina o regime de licenciamento do uso privativo dos bens do domínio público do Estado e das atividades desenvolvidas nos aeroportos e aeródromos. Este diploma tem por pressuposto a sua aplicabilidade não só às infraestruturas aeroportuárias administradas pela ANA, E. P., mas também aos restantes aeroportos e aeródromos públicos, designadamente os regionalizados, uma vez que não vê razão para afastar os seus princípios básicos quanto a algum ou alguns deles. São assim cobradas taxas aeroportos de Lisboa (Portela), do Porto (Francisco Sá Carneiro), de Faro, de Ponta Delgada (João Paulo II), de Santa Maria, da Horta e das Flores e do Terminal Civil de Beja até ao termo do prazo fixado no contrato de concessão – ver Art. 5º do Decreto-Lei nº 254/12 de 28 de Novembro.

tráfego, de terminal, de assistência em escala, de ocupação e outras taxas de natureza comercial. Encontram-se assim discriminadas as taxas que são cobradas atualmente pela ANA – Aeroportos de Portugal, S.A.⁹.

4. Enquadramento Institucional

4.1 - Entidade Reguladora

A Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC) é a autoridade nacional em matéria de aviação civil. Exercendo funções de regulação, fiscalização e supervisão do sector da aviação civil rege-se pela lei-quadro das entidades reguladoras, pelos seus estatutos e de acordo com o direito internacional e europeu.

A Lei n.º 67/13, de 28 de Agosto, que aprova a lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos sectores privado, público e cooperativo (lei-quadro das entidades reguladoras) veio reconhecer como entidade reguladora, para efeitos de aplicação do regime jurídico ali contido, o Instituto Nacional de Aviação Civil, I. P. (INAC, I. P.).

Este reconhecimento legal expresso relativamente à natureza jurídica do INAC, I. P., enquanto entidade reguladora independente, permite conferir-lhe um estatuto que acolhe, formalmente, as atribuições que materialmente já estavam cometidas àquele Instituto e que já vinham sendo exercidas sob a supervisão directa de entidades e organismos internacionais e europeus de que o Estado Português faz parte, e relativamente aos quais assumiu responsabilidades no âmbito do transporte aéreo e do sector da aviação civil. Com o propósito de reafirmar os objectivos da autoridade nacional em matéria de aviação civil e, por outro lado, de repensar os meios organizativos e os poderes de autoridade vigentes à luz do novo regime jurídico enquadrador das entidades reguladoras, criou-se o Decreto-Lei nº 40/15 de 16 de Março, encontrando-se em vigor desde Abril de 2015. As principais alterações que este Decreto-Lei procura são, o aumento da autonomia, da flexibilidade de gestão e

⁹ A empresa pública Aeroportos e Navegação Aérea, ANA, E.P, criada pelo Decreto-Lei nº 246/79 de 25 de Julho, foi transformada em sociedade anónima, pelo Decreto-Lei nº 404/98 de 18 de Dezembro, e denomina-se atualmente por ANA – Aeroportos de Portugal, S.A.

das responsabilidades da entidade reguladora para a aviação civil, simplificando os processos de decisão, desburocratizando os procedimentos, designadamente no domínio financeiro e quanto à contratação externa de quadros especializados.

Quanto às atribuições e poderes da Autoridade Nacional da Aviação Civil - ANAC, não se entende que o objetivo do Decreto-Lei se encontre concretizado, uma vez que, não se vêem consideravelmente alargados os seus poderes normativos, nem reforçados os poderes de supervisão e inspeção sobre as organizações que constituem a pluralidade do sector da aviação civil.

4.2 - Concessionária dos serviços públicos aeroportuários e de navegação aérea

Pelo Decreto-Lei nº 122/77 foi extinta a Direcção-Geral da Aeronáutica Civil e foram criadas, simultaneamente, a Direcção-Geral da Aviação Civil e a Empresa Pública Aeroportos e Navegação Aérea. Em 1998, através do Decreto-Lei nº 404/98 de 18 de Dezembro é criada a Empresa Pública Navegação Aérea, NAV, EPE e a ANA – Aeroportos de Portugal, S.A, por cisão da Empresa mencionada *supra*. A ANA – Aeroportos de Portugal, S.A, continua com o objeto social da sua antecessora quanto ao serviço público aeroportuário, enquanto a NAV, EPE tem como missão prioritária a prestação de Serviços de Tráfego Aéreo nas Regiões sob responsabilidade portuguesa.

A NAV, E.P.E, tem também algumas funções regulatórias e é a entidade responsável pela liquidação e cobrança da taxa de controlo terminal que integra receita própria desta entidade, de acordo com a alínea b) do nº1 do Decreto-Lei nº 404/98 de 18 de Dezembro, com a redação dada pelo Decreto-Lei nº 74/2003 de 16 de Abril.

A ANA, S.A detendo em regime de exclusivo a concessão de serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil em determinados aeroportos em Portugal, procede, de acordo com o alínea b) do artigo 7º do Decreto- Lei nº 254/12 de 28 de Novembro à “fixação das contrapartidas devidas pela ocupação e pelo exercício de atividades e serviços em bens do domínio público aeroportuário incluídos no âmbito da concessão”. De acordo com o Contrato de Concessão e Serviço Público Aeroportuário nos Aeroportos Situados em Portugal Continental e na Região

Autónoma dos Açores celebrado entre o Estado Português e a ANA – Aeroportos Portugal, S.A., a 14 de Dezembro de 2012, a concessionária é livre de fixar a estrutura e os montantes das taxas devidas nos termos do Decreto-Lei nº 254/12 com observância das restrições estabelecidas na lei à respetiva definição e no caso das taxas relativas às atividades reguladas, desde que sejam respeitados os limites estabelecidos. O Contrato também estabelece que a concessionária deve submeter à autorização da Autoridade Reguladora a aplicação de taxas resultantes da realização de “prestação de atividades e serviços conexos acessórios, complementares ou agregados a atividades reguladas que representem um novo encargo para os utilizadores”.

5. Tipologia de Taxas

5.1 - Taxas de Tráfego

As taxas de tráfego compreendem as taxas de aterragem e descolagem, a taxa de estacionamento, a taxa de abrigo, a taxa de serviço a passageiros e a taxa de abertura de aeródromo¹⁰. Uma vez que as taxas a cobrar se diferenciam de acordo com a natureza dos serviços e atividades desenvolvidos pela concessionária, podemos referir que neste caso a cobrança deste tipo de taxas se baseia na utilização efetiva do aeroporto ou aeródromo. De acordo com António Moura Portugal (2008) estamos “em sentido técnico, perante uma taxa ou preço de um bem ou serviço público, fixada autoritariamente, embora não diretamente pelo Estado, mas por uma sociedade dotada pelo Estado de poderes de autoridade.” Ou seja, o facto de as taxas constituírem “receita” própria das entidades que exploram os aeroportos não faz com que deixem de ser taxas e que tenham implícito um “preço público”¹¹.

Estas taxas refletem não só a utilização do aeroporto como também as suas condições de segurança e operacionalidade, que garantem ao sujeito passivo o seu uso em termos adequados. Como anteriormente referido no Capítulo I das taxas é afastada a exigência de uma absoluta correspondência económica entre as prestações do ente

¹⁰ Ver Artigos 26º, 27º, 18º, 29º e 30º do Decreto- Lei 254/12 de 28 de Novembro.

¹¹ Ver Artigo 43º nº1 do mesmo Decreto-Lei “1- As taxas previstas no presente decreto-lei são liquidadas e cobradas pelas entidades gestoras aeroportuárias e, salvo disposição expressa em contrário, constituem receitas próprias dessas entidades.”.

público e do utilizador do serviço, mas deve haver uma preocupação em que o custo e a utilidade da prestação se aproximem o máximo possível.

De reter que estas taxas não podem, por parte das companhias aéreas, ser individualizadas e repercutidas nos bilhetes vendidos porque fazem parte dos seus custos gerais. Característica especial destas taxas deriva do facto de o sujeito passivo, ou seja, o contribuinte, ser o passageiro, mas será a companhia aérea, o sujeito passivo formal, determinando assim, a sua obrigação tributária¹².

Analisemos individualmente cada uma das taxas para que se tenha a noção da incidência objetiva (o que é taxado) e a incidência subjetiva (por quem) das mesmas.

5.1.1 - Incidência Subjetiva, Objetiva, Isenções e Base de Cálculo.

De acordo com Artigos 26º, 27º, 18º, 29º e 30º do Decreto- Lei nº 254/12 de 28 de Novembro, temos as seguintes taxas:

1) Taxas de aterragem e descolagem

Estas taxas são devidas por cada operação de aterragem e descolagem e resulta da contrapartida de utilização das ajudas visuais à aterragem e descolagem, bem como da utilização das infraestruturas inerentes à circulação de aeronaves no solo após a aterragem e para efeitos de descolagem. É calculada, de acordo com o estabelecido no nº2 do artigo 26º *supra*, por unidade de tonelagem métrica da massa máxima à descolagem indicada no certificado de navegabilidade de cada aeronave, ou em documento para o efeito considerado equivalente, podendo, ainda, variar, sem prejuízo da fixação de valores mínimos por operação em função do período de utilização ou do coeficiente de ocupação da aeronave, por forma a contribuir para a otimização do uso da infraestrutura, por fatores de proteção ambiental, entre outros.

Estão isentas do pagamento desta taxa, de acordo com o nº4 do artigo 26º do referido Decreto-Lei, as operações efetuadas em serviço exclusivo de transporte de Chefes de Estado ou de Governo, bem como de Ministros em deslocação oficial, sempre que,

¹² Veja-se Sérgio Vasques, *Taxas de Regulação Económica em Portugal*, pág.75 e 76 – As Taxas de Regulação Económica no Sector dos Aeroportos, por António Moura Portugal e Maria José Viegas.

em qualquer destes casos, seja indicado no plano de voo o respetivo estatuto, bem como as operações que se encontrem ao abrigo de acordos de reciprocidade de tratamento, após confirmação pelos serviços do Ministério dos Negócios Estrangeiros ao abrigo das suas competências na matéria. Também beneficiam desta isenção as operações efetuadas por aeronaves militares ou outras, em missão oficial militar não remunerada ou ao abrigo de acordos especiais que vinculem o Estado Português, após confirmação pelos serviços do Ministério dos Negócios Estrangeiros ou do Ministério de Defesa Nacional, consoante o caso, ao abrigo das respetivas competências; bem como as operações de busca e salvamento, de resgate, de emergência médica, de segurança interna, de proteção civil e missões humanitárias, mediante apresentação de documento comprovativo da missão em causa, o qual pode, no entanto, ser apresentado, nas situações de emergência declarada, até 24 horas após a realização do voo; e por fim, as aeronaves que efetuem aterragens por motivos de retorno forçado justificado por deficiências técnicas das mesmas, por razões meteorológicas ou por outras razões de força maior, devidamente comprovadas, quando não tenham utilizado outro aeroporto ou aeródromo.

2) Taxas de Estacionamento

As taxas de estacionamento são devidas pelo estacionamento de cada aeronave, podendo ser definidas, por períodos de tempo, em função da massa que é referida no n.º 2 do artigo 26º, ou da área ocupada pela mesma, bem como de acordo com a área de localização do estacionamento, designadamente em Área de Tráfego, de Manutenção ou outras e do tipo de equipamentos utilizados, tais como equipamentos de GPS e pontes telescópicas.

Estão isentas do pagamento desta taxa as operações descritas no ponto 1) relativo às taxas de aterragem e descolagem.

De salientar que à semelhança do que se encontrava previsto no artigo 5º do Decreto Regulamentar nº 12/99¹³, o nº 5 do artigo 27º do diploma *supra*, indica que “a taxa de

¹³ Ver Decreto Regulamentar nº 12/99 de 30 de Julho que regulava a matéria das taxas aeroportuárias em Portugal e onde se encontrava a base de incidência subjetiva mas que vê a sua aplicação condicionada pelo Decreto-Lei 254/2012 de 28 de Novembro e pelo Contrato de Concessão de Serviço Público Aeroportuário nos Aeroportos

estacionamento não confere o direito à prestação de qualquer serviço adicional, nem constitui as entidades gestoras aeroportuárias em qualquer responsabilidade quanto à segurança das aeronaves estacionadas”. De acordo com Maria José Viegas (2008), esta previsão causa uma certa estranheza. Desde logo porque verificamos que não é intenção do legislador remunerar-se através desta taxa pelo serviço de orientação da circulação no solo, isto é pelo encaminhamento da via de circulação para a posição de estacionamento e vice-versa. Este encaminhamento é sempre um pressuposto e sendo um serviço prestado pelo aeroporto “deveria ser remunerado pela taxa de estacionamento ou pela taxa de abrigo”¹⁴.

3) Taxas de Abrigo

É devida a taxa de abrigo pelo estacionamento de cada aeronave em locais abrigados. Esta taxa é calculada em função da massa referida no n.º 2 do artigo 26.º do referido Decreto-Lei e por períodos de tempo definidos pela entidade gestora aeroportuária. Relativamente aos serviços prestados pela concessionária, apenas se refere que a taxa atribui direito à iluminação necessária às operações de entrada e saída no abrigo e sendo necessária qualquer outra iluminação complementar, o seu preço será fixado pela entidade gestora aeroportuária.

Tal como anteriormente referido, no nº 5 do artigo 27º do Decreto-Lei nº 254/12, de 28 de Novembro, esta taxa também não confere direito à prestação de qualquer serviço suplementar.

4) Taxas de Serviço a Passageiros

Esta taxa, que se encontra prevista no artigo 29º do diploma antes referido, diferentemente das enunciadas *supra*, é cobrada nos voos comerciais à companhia aérea transportadora, que a pode fazer repercutir nos passageiros, e nos voos não comerciais pode ser cobrada ao operador da aeronave. A taxa de serviço a passageiros pretende ver a concessionária ressarcida pelo serviço prestado a cada passageiro

Situados em Portugal Continental e na Região Autónoma dos Açores, celebrado entre o Estado Português e a ANA – Aeroportos Portugal, S.A., em 14 de Dezembro de 2012.

¹⁴ Veja-se Sérgio Vasques, *Taxas de Regulação Económica em Portugal*, pág.72 – *As Taxas de Regulação Económica no Sector dos Aeroportos*, por António Moura Portugal e Maria José Viegas.

embarcado, podendo aquela ser diferenciada em função dos critérios do destino do passageiro, do serviço prestado e do tipo de infraestrutura utilizada para o efeito.

Estão isentos do pagamento da taxa as crianças com menos de 2 anos, os passageiros em trânsito direto, as aeronaves que se encontrem em operações mencionadas nas alíneas do nº 4 do artigo 26º do referido diploma legal, entre outros. Em bom rigor, não deveria ser consagrada esta última isenção uma vez que este tipo de transporte se insere no âmbito de transporte não comercial realizado por militares, o qual não está sujeito à incidência da taxa de serviços – uma vez que a esta reflete a natureza do tipo de voo em causa. À semelhança de Maria José Viegas (2008), não “vislumbramos como poderá uma aeronave militar em missão oficial, inserir-se na categoria de transportador que realiza, com carácter oneroso, o transporte comercial de passageiros”.

Esta taxa apresenta especificidades que não podiam de deixar de ser mencionadas. Desde logo pela característica da proporcionalidade. Esta taxa é das únicas taxas de tráfego que é proporcional ao número de passageiros transportados pela companhia aérea.

5) Taxas de Abertura de Aeródromo

Sempre que, com carácter excecional, seja requerida a abertura de um aeroporto ou aeródromo fora do seu período de funcionamento ou a prorrogação do seu funcionamento para além do período estabelecido para uma operação de aterragem ou descolagem de qualquer aeronave, civil ou militar, é devida uma taxa a determinar por tipo de operação, período horário e tipo de aeronave¹⁵.

Este pedido deve ser também realizado com uma antecedência não anterior a três horas e à semelhança do que tem sido estabelecido para outras taxas mencionadas,

¹⁵ Ver Anexo 6 da Convenção de Chicago que divide o transporte aéreo em comercial e não comercial. De acordo com esta classificação dentro do transporte comercial estariam serviços regulares e não regulares, como táxis aéreos e charters. No âmbito do transporte não comercial estariam os voos do Estado; voos militares; aviação geral (particulares e aeroclubes) e ainda voos de treino e de busca e salvamento. Ver o seguinte site: http://www.icao.int/Meetings/STA10/Documents/Sta10_Wp007_en.pdf, relativo à Décima Sessão da Divisão de Estatísticas do ICAO que elabora uma revisão sobre a classificação e definições usadas na aviação civil de forma a manter actualizado os vários anexos da Convenção referida.

esta taxa não confere direito a outros serviços adicionais além dos estabelecidos no nº 1 do artigo 30º do diploma *supra* relativamente a esta taxa. Mais uma vez, encontram-se isentas do pagamento desta taxa as aeronaves que se encontrem afetas à realização de operações mencionadas no nº 4 do artigo 26º do referido diploma legal.

6) Taxas de Terminal

A taxa de terminal é cobrada pela realização de operações de controlo de tráfego aéreo de aproximação e aeródromo, incluindo a utilização das ajudas rádio inerentes à aterragem ou descolagem, pela Navegação Aérea de Portugal - NAV Portugal, E. P. E. (NAV Portugal, E. P. E.) e não pela empresa concessionária. Conforme estabelecido pelo artigo 31º do Decreto-Lei nº 254/12 de 28 de Novembro, a determinação e fixação da taxa de terminal é efetuada por portaria do membro do Governo responsável pela área dos transportes, após parecer do INAC, I. P, encontrando-se neste momento em vigor a Portaria nº 115/15 de 28 de Maio.

Após análise das taxas de tráfego que se encontram atualmente no ordenamento jurídico português, podemos retirar algumas conclusões.

Relativamente à incidência objetiva, quer tenhamos mais ou menos dúvidas sobre que serviços são prestados, que infraestruturas do domínio público são utilizadas e que se pretendem ver remuneradas, certo é que através do Decreto-Lei nº 254/12, de 28 de Novembro, o sujeito passivo consegue determinar as mesmas. Já não será análogo o caso no que diz respeito à determinação da incidência objetiva, já que as taxas de tráfego são definidas de acordo com a operação realizada e que portanto, para cada caso, se supõe que o sujeito passivo será, em princípio, o beneficiário da prestação. Exceção à regra, será a taxa de serviço a passageiros, onde se indica claramente que será a empresa transportadora sobre quem recairá a obrigação do pagamento da mesma.

Quanto à base de cálculo de cada taxa enunciada, cada um dos tributos possui uma base específica de cálculo que assenta na unidade de tonelagem métrica da massa máxima à descolagem indicada no certificado de navegabilidade de cada aeronave, no caso das taxas de aterragem e descolagem, taxas de estacionamento e de abrigo,

podendo existir alterações face a determinados fatores. Quanto à taxa de passageiros, a mesma é calculada de acordo com o número de passageiros transportados pela companhia aérea e no caso das taxas de abertura de aeródromo é calculada com base no tipo de operação em causa bem como quanto à duração do período de abertura.

5.1.2 - Montante, Liquidação e Pagamento

De acordo com o artigo 42º do referido Decreto-Lei nº 254/12 de 28 de Novembro, as taxas de tráfego praticadas nos aeroportos, aeródromos ou redes aeroportuárias referidos nos nºs 1 e 2 do artigo 65.º estão sujeitas a regulação económica, nos termos do capítulo VI. O artigo 65º estabelece de que se encontram sujeitos a regulação económica os aeroportos e os aeródromos situados em território português abertos ao tráfego comercial, cujo tráfego anual seja superior a 5 milhões de passageiros. Para efeitos do Artigo 66º, a regulação deve ser entendida como a:

“a) Definição dos princípios e regras comuns aplicáveis à cobrança de taxas pagas pelos utilizadores do aeroporto ou aeródromo pela utilização das instalações disponibilizadas e pelos serviços prestados exclusivamente pela entidade gestora aeroportuária, relacionados com a aterragem, descolagem, iluminação e estacionamento das aeronaves e com o processamento de passageiros, carga e correio; e b) Fixação dos indicadores de qualidade de serviço a observar nos aeroportos e aeródromos indicados no n.º 1 e no n.º 2 do artigo anterior.”

Podemos encontrar, sem prejuízo do disposto no Decreto-Lei nº 254/12, de 28 de Novembro e dos poderes conferidos por lei à autoridade reguladora, as atividades e serviços concretamente sujeitos a regulação económica, o sistema e a estrutura tarifária aplicáveis, bem como os níveis e indicadores de qualidade de serviço, nos respetivos contratos de concessão ou outros títulos de licenciamento - ver artigo 67º. O funcionamento do sistema e da estrutura tarifária está sujeita a consultas anuais entre a entidade gestora aeroportuária e os utilizadores ou os representantes ou associações de utilizadores, salvo decisão tomada em contrário na última consulta. Estas consultas devem ser disponibilizadas aos interessados mencionados até 120 dias antes da respetiva entrada em vigor das alterações propostas, salvo em circunstâncias excecionais, devidamente justificadas. Posteriormente, a entidade gestora deverá

enviar informações à Autoridade Nacional da Aviação Civil - ANAC, e aos utilizadores ou aos representantes ou associações de utilizadores da qual constem os resultados da mesma e a decisão proposta. Caso aqueles não concordem com a alteração concreta preconizada pela entidade gestora aeroportuária, podem apresentar reclamação fundamentada junto da Autoridade Nacional de Aviação Civil, no prazo de 15 dias contados a partir da data da respetiva recepção nos termos no n.º 4 e esta terá 30 dias para apresentar a sua resposta à pretensão dos interessados. A decisão deve ser tomada com base em critérios objetivos, transparentes e não discriminatórios, constituindo a ausência de decisão nos prazos fixados no número anterior indeferimento da reclamação. Sem prejuízo de impugnação administrativa ou judicial, as decisões da Autoridade Nacional da Aviação Civil são juridicamente vinculativas e produzem efeitos imediatos.

Quanto ao montante, liquidação e pagamento das taxas mencionadas é necessário ter então em atenção as alterações introduzidas pelo Contrato de Concessão de Serviço Público Aeroportuário nos Aeroportos Situados em Portugal Continental e na Região Autónoma dos Açores, celebrado entre o Estado Português e a ANA – Aeroportos Portugal, S.A., em 14 de Dezembro de 2012. O Anexo 12 do referido Contrato, no seu número 2, estabelece que a regulação económica assenta na fixação de valores limite para a receita proveniente das atividades reguladas que se encontram no seu Apêndice A¹⁶.

A concessionária, de acordo com o ponto 2.7 do Contrato de Concessão, é livre de fixar a estrutura e os montantes das taxas devidas nos termos do Decreto-Lei nº 254/12 de 28 de Novembro, desde que observe as restrições estabelecidas na lei à respetiva definição de cada uma das taxas e nos casos das taxas devidas pelas atividades reguladas referidas no Apêndice A do Contrato, desde que sejam respeitados os limites estabelecidos para a receita média máxima.

¹⁶ O Apêndice A descreve as atividades e serviços sujeitos a regulação económica. Indica a necessidade de serem atividades diretamente ligadas à operação de aeronaves e o tipo de serviços que incluem, nomeadamente: “Disponibilização de infraestruturas aeroportuárias constituídas por pistas, caminhos de circulação e placas de estacionamento para aeronaves; estacionamento de aeronaves; serviços de segurança; etc.”

A Receita Regulada Média Máxima de cada ano que a concessionária está autorizada a cobrar aos utilizadores em contrapartida da prestação das atividades reguladas corresponde à diferença entre a receita média desse ano e o contributo da Receita da Atividade de Retalho Lado Ar desse ano por passageiro terminal¹⁷.

No entanto, a concessionária deverá submeter à autorização da Autoridade Reguladora a aplicação das taxas resultantes da realização ou prestação de atividades e serviços conexos, acessórios, complementares ou agregados a atividades reguladas que representem um novo encargo para os utilizadores, de acordo com o número 2.8 do referido Anexo e como referido anteriormente.

Quanto à receita média máxima por passageiro terminal a mesma encontra-se estabelecida no ponto 4 alínea b) do Anexo 12. A partir de 1 de Janeiro de 2014 e até 31 de Dezembro de 2022 encontram-se estabelecidos métodos de cálculo, podendo ocorrer ajustamentos para reposição do Equilíbrio Económico e Financeiro nos termos da cláusula 25 de Contrato de Concessão, por erros de estimativa no volume de tráfego anual de passageiros, por exemplo. De salientar ainda que relativamente ao aeroporto de Lisboa, de forma a assegurar que este continua a praticar um tarifário competitivo em comparação com outros aeroportos semelhantes na União Europeia, as taxas aplicadas neste são sujeitas a um teste comparativo (*benchmark*) de periodicidade variável, tendo-se iniciado em 2014 e continuando de dois em dois anos. Esta comparação deverá ser efetuada com um painel de doze aeroportos.

Para a liquidação e pagamento, estabelece o artigo 43º do Decreto-Lei nº 254/12 de 28 de Novembro, que as taxas previstas no Decreto-Lei são liquidadas e cobradas pelas entidades gestoras aeroportuárias constituindo na maioria dos casos, receitas próprias

¹⁷ De acordo com o Anexo 12 do Contrato de Concessão, os termos mencionados terão o seguinte significado: Atividades Reguladas – todas as atividades e serviços sujeitos a regulação económica referidos no Apêndice A; Concessionária – a definição constante da cláusula 1 do Contrato de Concessão (ANA, Aeroportos de Portugal, SA); Contributo da Receita da Atividade de Retalho do Lado Ar: consideram-se atividades comerciais de retalho realizadas no Lado Ar da área de processamento de passageiros dos terminais de aeroportos. Não se incluem nestas atividades de publicidade, ocupação de salas VIP e CIP e a ocupação de escritórios; Passageiro Terminal – a definição constante da cláusula 1 do Contrato e serão todos os passageiros que embarcam e desembarcam num aeroporto excluindo os passageiros em trânsito direto; Receita Média Máxima (RMM) é o quociente entre a soma da receita bruta total das atividades e serviços sujeitos a regulação económica referidos no Apêndice A com o contributo da Atividade de Retalho do Lado Ar e o número de passageiros terminais em cada um dos aeroportos ou conjunto de aeroportos identificados no ponto 2 do Anexo 12; Utilizadores- os operadores aéreos e os agentes de assistência em escala bem como os utilizadores em regime de autoassistência.”

dessas entidades. As taxas e outras importâncias em dívida deverão ser pagas às entidades gestoras aeroportuárias no prazo por elas estabelecido, o qual não pode ser inferior a 20 dias a contar da data da emissão da respetiva fatura. As taxas devidas pela utilização dos aeroportos ou aeródromos por aeronaves são cobradas antes da partida destas podendo fixar-se regimes especiais de cobrança quando razões ligadas à operacionalidade da exploração aeroportuária o justifiquem conforme dispõe o nº 4 do artigo 43º do referido diploma legal.

5.1.3 - Valor da Receita e Afetação

Questionamo-nos agora quanto à afetação das receitas obtidas através da cobrança destes tributos. As receitas obtidas através das taxas destinam-se, na sua grande maioria, à manutenção das infraestruturas necessárias à aviação civil embora continue sem ser muito clara a afetação concreta e específica das receitas aos custos.

Existem diversas maneiras de regular os aeroportos, mas para determinar o valor máximo das taxas aeroportuárias existem dois grandes modelos de gestão: *Single Till* e *Dual Till*, que serão abordados em pormenor, no ponto 6 do presente trabalho.

5.2 - Taxas de Assistência em Escala

Com o objetivo de suprimir restrições à livre prestação de serviços no âmbito da política comum de transportes foi elaborada a Directiva 96/67/CE de 15 de Outubro (Diretiva do *Handling*) relativa ao acesso ao mercado da assistência em escala nos aeroportos da União Europeia. Considera esta Diretiva que os serviços de assistência em escala são indispensáveis para o bom funcionamento do modo de transporte aéreo e que contribuem para uma utilização eficaz das infraestruturas do transporte aéreo e que a abertura do acesso ao mercado de assistência em escala é uma medida que contribuirá, de certo modo, para reduzir os custos de exploração das companhias aéreas e melhorar a qualidade oferecida aos utilizadores. Uma vez que para certas categorias de serviços o acesso ao mercado se pode confrontar com condicionalismos de segurança, de proteção, capacidade e de espaço disponível, poderá existir a necessidade de limitação de acesso ao mercado. Assim sendo, tendo de se seleccionar os concorrentes face a esta limitação a atividade dos prestadores de serviços de

assistência em escala deverá ser subordinada à obtenção de uma licença e os critérios para a obtenção da mesma devem ser não discriminatórios, transparentes e objetivos. De acordo com a Diretiva referida, uma vez que se deve garantir o acesso às instalações aeroportuárias aos prestadores que sejam autorizados a tal, por motivos de garantia de uma concorrência leal o acesso poderá dar lugar à cobrança de uma remuneração.

A nível nacional, encontramos o Decreto-Lei nº 275/99 de 23 de Julho, que transpõe, ainda que com um atraso de um ano do prazo máximo, a Directiva do *Handling*. Este Decreto-Lei regula, assim, o acesso às atividades de assistência em escala - nos aeródromos situados no território nacional e abertos ao tráfego comercial - a entidades que efetuem o transporte aéreo de passageiros, carga ou correio e o respetivo exercício. Poderíamos indagar-nos sobre a aplicação deste Decreto-Lei nos dias correntes, em virtude de todas as alterações que surgiram relativamente ao setor da regulação económica na aviação. Na verdade, conforme estabelece o Artigo 32º do Decreto-Lei nº 254/12 de 28 de Novembro, serão devidas as taxas pelo exercício de quaisquer das modalidades que integram os serviços referenciados na lista constante do anexo I do Decreto-Lei nº 275/99 de 23 de Julho, que nos sugere que embora estando condicionada a sua aplicação aos termos definidos no Decreto-Lei nº 254/2012, a mesma ainda se encontra em vigor.

O Decreto-Lei nº 275/99 de 23 de Julho exige, seguindo as orientações da Directiva do *Handling*, a obtenção de licença para o exercício das atividades de assistência em escala no seu artigo 5º. À semelhança deste Decreto-Lei, também o Contrato de Concessão e o Decreto-Lei nº 254/12 de 28 de Novembro, exigem este licenciamento.

De acordo com o Contrato de Concessão de Serviço Público Aeroportuário nos Aeroportos Situados em Portugal Continental e na Região Autónoma dos Açores, celebrado entre o Estado Português e a ANA – Aeroportos Portugal, S.A., em 14 de Dezembro de 2012, esta detém, poderes de autoridade no que diz respeito ao licenciamento da ocupação e do exercício de atividades em bens do domínio público aeroportuário, bem como poderes para a prática de atos respeitantes à execução, modificação e extinção de licenças, previsto no ponto 31 do referido Contrato, assim

como, para proceder à fixação de contrapartidas devidas pela ocupação e pelo exercício de atividades em bens do domínio público aeroportuário.

O Decreto-Lei nº 254/2012 de 28 de Novembro, vem por seu lado regular o regime do licenciamento do uso privativo dos bens do domínio público aeroportuário, concedidos à ANA – Aeroportos de Portugal, S.A, e do exercício de actividades e serviços nos aeroportos e aeródromos públicos nacionais, bem como as respectivas taxas conexas a tais operações, tal como estabelece o Artigo 7º do referido Decreto-Lei.

5.2.1 - Incidência Objetiva

Para uma melhor compreensão, importa distinguir entre as taxas cobradas pela ANAC e pela ANA. Esta emite licenças pela ocupação dos terrenos, edificações ou outras instalações, pelo exercício de qualquer atividade e serviço na área dos aeroportos e aeródromos públicos nacionais, e ainda pela utilização dos respetivos serviços e equipamentos. A ANAC emite licenças para a actividade de prestação de serviços de assistência em escala a terceiros ou em autoassistência.

A) Taxas cobradas pela ANA

De acordo com o número 1 do artigo 24º do Decreto-Lei nº 254/2012 de 28 de Novembro, são devidas taxas pelo exercício das modalidades de assistência em escala. Encontram-se, no nº1 do artigo 32º do referido Decreto-Lei, taxas distintas que correspondem a cada um dos onze tipos de licenças que são emitidas para o exercício das actividades de assistência em escala. Temos assim, a taxa de assistência administrativa em terra e supervisão, taxa de assistência a passageiros, taxa de assistência a bagagem, taxa de assistência a carga e correio, taxa de assistência de operações em pista, taxa de assistência de limpeza e serviço do avião, taxa de assistência a combustível e óleo, taxa de assistência de manutenção em linha, taxa de assistência de operações aéreas e gestão das tripulações, taxa de assistência de transporte em terra e, por último, a taxa de assistência de restauração.

B) Taxas cobradas pela ANAC

O licenciamento para acesso à actividade de assistência cabe à ANAC, assim como o estabelecimento dos requisitos necessários à sua obtenção, conforme se encontra previsto nos artigos 5º e 6º do Decreto-Lei nº 275/99, de 23 de Julho. Pelo processamento de requerimento e pela emissão, alteração ou cancelamento de licença são devidas taxas, a fixar por portaria do ministro responsável pelo sector da aviação civil. As receitas resultantes da tributação pertencem à ANAC, conforme dispõe o nº 2 do artigo 17º do referido Decreto e a alínea b) do nº1 do artigo 39º do Decreto-Lei nº 40/2015 de 16 de Março, que estabelece o novo Estatuto da autoridade reguladora.

O diploma que fixa as taxas a cobrar pela ANAC é a Portaria nº 1340/01 de 5 de Dezembro. Para cada um dos tipos de serviços indicados no anexo I do Decreto-Lei nº 275/99 de 23 de Julho são emitidas licenças distintas, como estabelece o número 1º da referida portaria. Verifica-se que o montante para a apreciação do requerimento é constante independentemente do tipo de licença requerida sendo apenas o mesmo alterado em função do tipo de prestação do serviço, seja em regime de autoassistência¹⁸ ou em regime de prestação a terceiros. Neste último caso, pela análise do diploma, o montante a cobrar é mais elevado não sendo possível apurar o motivo para que assim seja.

Ora cabe-nos referir que, à semelhança do que acontecia com o regime anterior, continua a assistir-se a uma desconformidade no nosso ordenamento jurídico com o regime estabelecido na Directiva do *Handling*. Pelo exposto concluímos que a Directiva apenas permite que seja cobrada uma contrapartida pelo acesso à infraestrutura aeroportuária e não pelo acesso à actividade económica. Sendo o livre acesso ao mercado da assistência em escala compatível com o bom funcionamento dos aeroportos, não será admissível, na perspectiva da Directiva, a cobrança de mais do que uma remuneração. Segundo António Moura Portugal (2008) existe, assim, no nosso regime jurídico uma cumulação de taxas, as taxas devidas pela ANAC pelo

¹⁸ De acordo com a Directiva do “*Handling*”, a “autoassistência em escala é a situação em que um utilizador presta directamente a si próprio uma ou mais categorias de serviços de assistência em escala e não celebra, sob nenhuma denominação, qualquer tipo de contrato com terceiros para prestação desses serviços.”. Não se consideram terceiros entre si, para efeitos desta definição, “os utilizadores que detêm uma participação maioritária no outro, ou cuja participação em cada um deles seja maioritariamente detida pela mesma entidade.

licenciamento para o exercício da atividade e as taxas pelo exercício da assistência em escala devida pela ANA sendo, as taxas cobradas por esta, justificadas com o argumento de manutenção do aeroporto enquanto as da ANAC resultam de uma imposição dupla de acesso ao mercado.

5.2.2 - Incidência Subjetiva

A) Taxas cobradas pela ANA

A incidência subjetiva das taxas de assistência em escala encontra-se prevista no nº 1 do artigo 32º do Decreto-Lei nº 254/12 de 28 de Novembro. As taxas são devidas, essencialmente, pelos prestadores de serviço de *handling*, dependendo do tipo de actividade que realizam. O tributo poderá ser simultaneamente cobrado a utilizadores de aeroportos (ou aeródromos) em regime de autoassistência e a prestadores de serviços de assistência em escala a terceiros. Salientamos, no entanto, que a alínea a) do mencionado artigo, referente à taxa de assistência administrativa em terra e supervisão, apenas prevê os prestadores destes serviços como os sujeitos obrigados ao pagamento da mesma. Isto assume particular relevo no que respeita à utilização dos bens do domínio público uma vez que tanto os prestadores de serviços a terceiros como os utilizadores dos aeroportos em regime de autoassistência usufruem da utilização das infraestruturas aeroportuárias na mesma medida. Não existem portanto, fatores que justifiquem o tratamento diferenciado dos prestadores de serviços. Na opinião de António Moura Portugal (2008), desta situação, resulta que sejam apenas os prestadores de serviços a suportarem os custos de manutenção dos aeroportos e não também os operadores, que contribuem de igual formam para o desgaste do espaço aeroportuário.

B) Taxas cobradas pela ANAC

Relativamente a estas taxas é fácil apreender quem será o sujeito a elas obrigado. São devidas pelas pessoas singulares ou coletivas, que desejem prestar a terceiros um ou mais serviços de assistência em escala, e que para tal, elaborem um requerimento para

que lhes seja atribuída uma licença para o exercício dessas funções conforme alíneas c) e f) do artigo 2º do Decreto-Lei nº 275/99 e números 2º e 3º da Portaria nº 1340/01.

5.2.3 - Isenções

No que diz respeito às taxas cobradas pela Autoridade Nacional de Aviação Civil, previstas no Decreto-Lei nº 275/99 e na Portaria nº 1340/2001, para a emissão de licença para a prestação serviços de assistência em escala, não se prevê qualquer tipo de isenção. O mesmo acontece nas taxas cobradas pela ANA relativas ao exercício das modalidades de assistência em escala. Para as taxas de ocupação de espaços, áreas e subsolos devidas pela utilização privativa, para qualquer que seja o fim, de terrenos, incluindo o subsolo, espaços, locais, edifícios, gabinetes, hangares e outras áreas dos aeroportos ou aeródromos e fixadas no artigo 35º do Decreto-Lei antes mencionado apenas estão isentas do pagamento do tributo, em relação às áreas mínimas necessárias para o exercício das suas atribuições, a ANAC., a NAV Portugal, E. P. E., entidades oficiais de informação turística e ainda às Forças Armadas e Forças e Serviços de Segurança e de Fronteira, à Autoridade Nacional de Proteção Civil e Corpos de Bombeiros, que estejam em missões de segurança interna e proteção civil, a Empresa de Meios Aéreos, S. A., relativamente à disponibilização dos meios aéreos necessários à prossecução das missões públicas atribuídas ao Ministério da Administração Interna, conforme dispõe o nº2 do artigo 24º do Decreto-Lei nº275/99.

5.2.4 - Montante, Base de Cálculo, Liquidação e Pagamento

A) Taxas cobradas pela ANAC

A taxa devida pelos prestadores de serviço, no que diz respeito à apreciação do requerimento é de 897,84 euros, independentemente da licença que seja requerida. Pela análise da Portaria, podemos concluir que este é o único montante fixo estabelecido e que em função do tipo de serviço de assistência em escala prestado os montantes são mais ou menos elevados. No caso de assistência a terceiros, o seu valor é de 798,01 euros e no caso de autoassistência o seu montante é de 698,32 euros (nºs 2 e 3 da Portaria nº 1340/01).

No caso de ser requerida licença para mais de uma modalidade do mesmo serviço, a taxa devida pela emissão de licença, será sempre acrescida de um montante, constante da tabela do nº 4 da referida Portaria. Porém, no caso de uma empresa requerer a emissão de licenças para a assistência em escala a terceiros e para a autoassistência para a realização do mesmo serviço, no mesmo aeroporto, os quantitativos serão aplicados segundo a tabela constante do nº 6 da Portaria nº1340/01.

A base de cálculo aplicável para as taxas cobradas pela ANAC, varia de acordo com o tipo de serviço que se pretende prestar, como por exemplo, a preparação do voo no aeroporto de partida, abastecimento de combustível e óleo, limpeza exterior e interior do avião, entre outros, (nºs 1 a 11 do Anexo I a que se refere a alínea g) do Artigo 2º do Decreto-Lei nº 275/99, de 23 de Julho) e com a modalidade de serviço que se pretende prestar (assistência a terceiros ou autoassistência).

A liquidação e pagamento das taxas de acesso à atividade de assistência relativas ao processamento, emissão, cancelamento ou alteração de licença, são requisitos prévios destes actos administrativos.

B) Taxas cobradas pela ANA

As taxas de assistência em escala cobradas pela ANA têm a sua base de cálculo e montante estabelecidos nos nºs 1 e 2 do artigo 32º do Decreto-Lei 254/12 de 28 de Novembro. Para as taxas de assistência em escala estão definidos os seguintes critérios:

- Nas taxas administrativas em terra e supervisão, taxas de assistência de limpeza e serviço de avião, taxas de assistência de manutenção, taxas de assistência de operações aéreas e gestão das tripulações em linha e nas taxas de assistência de transporte em terra o montante devido é calculado de acordo com o tipo de aeronave assistida;
- A taxa de assistência a passageiros é definida pelo i) período de horas, fração de dias ou mês ou ii) pelo balcão físico ou electrónico de admissão ou ainda iii) pelo registo de passageiros (check-in) ou passageiro embarcado;

- A taxa de assistência a carga é definida pelo tipo de aeronave assistida ou unidade de tráfego;
- A taxa de assistência a combustível e óleo é definida por hectolitro de combustível e por litro de óleo fornecidos, sendo, neste caso, as suas frações arredondadas por excesso para a unidade superior;
- As taxas de assistência de restauração são definidas por tipo de aeronave assistida ou por passageiro embarcado.

De salientar que o nº 2 do artigo 32º do referido diploma legal indica que, para a definição das taxas de assistência a passageiros, de assistência a bagagem, de operações em pista e de assistência de restauração, as entidades gestoras aeroportuárias podem apenas aplicar um dos critérios previstos em cada aeroporto ou aeródromo.

Pelo exposto resulta claro que o antigo regime estabelecido para as taxas de assistência em escala, nomeadamente as constantes do Decreto Regulamentar nº12/99, que estabelecia que as taxas de assistência administrativa em terra e supervisão, as taxas de operações em pista, as taxas de assistência e manutenção em linha, entre outras, seriam calculadas de acordo com um valor percentual do volume de negócios, foi claramente modificado. Surgiram críticas que sustentavam que esta opção não seria a mais correta uma vez que esta base de cálculo se mostrava desadequada à finalidade que se visa prosseguir com a cobrança das mesmas. Era um critério abstrato, que contrariava o princípio da equivalência ou benefício que deve sempre orientar a criação das taxas, uma vez que não tinha em relevância o serviço público prestado em concreto e baseava-se apenas no volume de negócios do prestador, o que faria esta figura aproximar-se a um verdadeiro imposto, pois a taxa seria quantificada de acordo com o princípio da capacidade contributiva. Na opinião de António Moura Portugal (2008), não seria apenas este o problema. Para o autor havia também uma desconformidade com o Direito Comunitário uma vez que estariam sujeitos a estas taxas todos aqueles que dispunham de licença para o exercício da atividade de prestador de serviço, independentemente de exercerem

efetivamente essas atividades, o que punha em causa o carácter remuneratório e não impositivo que a Directiva do *Handling* consagra no seu artigo 16º¹⁹.

5.2.5 - Liquidação e Pagamento

A liquidação e pagamento das taxas de assistência em escala está prevista no artigo 34º do Decreto-Lei nº 254/12 de 28 de Novembro. Este indica que para que haja uma apropriada liquidação e cobrança das taxas tanto os prestadores de serviços como os utilizadores de um aeroporto ou aeródromo em regime de autoassistência devem remeter às entidades gestoras aeroportuárias cópias dos documentos que comprovem os serviços efetuados, assinadas pelo assistido ou pelo seu representante.

Estes documentos fazem referência ao conjunto de operações realizadas no aeroporto ou aeródromo no mês imediatamente anterior. É da competência das entidades gestoras aeroportuárias fixar a periodicidade com que devem ser apresentados os documentos. É consequência da omissão ou inobservância das obrigações, pela falsidade das declarações ou nos documentos, a revogação da licença atribuída, nos termos do número 1 do artigo 20º do referido Decreto-Lei.

As taxas deverão ser pagas no prazo estabelecido pelas entidades gestoras aeroportuárias mas não poderá ser inferior a 20 dias a contar da data da emissão das respectivas facturas (nº 2 do artigo 43º do Decreto-Lei nº 254/12, de 28 de Novembro). Por seu turno, as taxas pela ocupação de terrenos, edificações e instalações na área dos aeroportos e aeródromos vencem-se no primeiro dia do mês anterior àquele a que respeitam e são pagas até ao oitavo dia desse mês, de acordo com o número 3 do artigo 43º do mesmo diploma. No caso de haver incumprimento do pagamento nos referidos prazos o devedor incorre no pagamento de juros de mora, nos termos questão afixados para a falta de pagamento de taxas devidas ao Estado, e ainda poderá ver a sua licença revogada de acordo com o nº 1 do artigo 20º do Decreto-Lei *supra*. De salientar também que a apresentação de reclamações ou recursos não suspendem o dever de pagamento

¹⁹ Veja-se Sérgio Vasques, *Taxas de Regulação Económica em Portugal*, pág.96 a 99 – As Taxas de Regulação Económica no Sector dos Aeroportos, por António Moura Portugal e Maria José Viegas

As entidades gestoras dos aeroportos, pelo não pagamento dos valores em dívida, gozam de privilégios creditórios sobre os bens dos devedores, isto é, os bens que se encontrem na área dos aeroportos ou aeródromos, poderão vir a ser objeto de retenção até que seja realizado o integral pagamento das quantias em dívida ou até decisão judicial.

5.2.6 - Afetação da receita

A) Taxas cobradas pela ANA

As taxas previstas são liquidadas e cobradas pelas entidades gestoras aeroportuárias como foi anteriormente referido e, salvo disposição expressa em contrário, constituem receitas próprias dessas entidades (nº 1 do artigo 43º do Decreto-Lei nº 254/12, de 28 de Novembro). O capítulo IV do Contrato de Concessão, que respeita à condição económica da concessão mormente o seu ponto 23, refere que as receitas da concessão consistem no produto das taxas cobradas pela concessionária pela prestação de atividades e serviços aeroportuários.

B) Taxas cobradas pela ANAC

A ANAC enquanto responsável pela atribuição das licenças obrigatórias para a actividade de prestação de serviços faz suas as receitas obtidas pela emissão das mesmas de acordo com o artigo 17º nº1 do Decreto-Lei nº 275/99 de 23 de Julho.

5.3 - Taxas de Segurança

A taxa de segurança, regulada nos artigos 48º e seguintes do Decreto-Lei nº 254/12, de 28 de Novembro resulta de contrapartida pelos serviços que estão afectos à segurança da aviação civil, para a repressão e prevenção de actos ilícitos. Estes serviços são assim prestados aos passageiros e destinam-se a cobrir os encargos respeitantes quer aos meios humanos quer aos meios materiais empregues. Com o objectivo de se proceder a uma unificação legislativa relativa às taxas aeroportuárias, estas taxas, antes reguladas pelo Decreto Lei nº 102/91 de 8 de Março, e longe do regime uniforme estabelecido para as outras taxas pelo Decreto Regulamentar nº 12/99, vêem agora o seu regime determinado conjuntamente com as taxas de tráfego,

taxas de assistência em escala, entre outras. Este Decreto-Lei 254/12 de 28 de Novembro, vem agora delimitar as duas componentes das taxas, demarcando, concretamente as que reportam aos encargos gerais da ANAC e das forças e serviços de segurança, das que constituem contrapartida dos encargos específicos das entidades gestoras aeroportuárias. Os respectivos montantes são fixados pela Portaria nº 77-B/14 de 1 de Abril actualizada pela Portaria nº 235/14 de 17 de Novembro.

5.3.1 - Incidência Subjetiva e Objetiva

Esta taxa é devida por cada passageiro embarcado em todos os aeroportos e aeródromos, localizados em território português, constante da lista publicada por portaria do membro do Governo responsável pela área dos transportes, e resulta precisamente da necessidade de se cobrir os gastos resultantes do uso de meios humanos e materiais afectos à manutenção de segurança nos aeroportos. A taxa, de acordo com o nº 2 do artigo 49º, é cobrada, nos voos comerciais ao transportador, que a poderá repercutir nos passageiros, e nos voos comerciais ao operador da aeronave.

5.3.2 - Isenções

Estão isentos do pagamento da taxa de segurança: as crianças com menos de dois anos de idade, os passageiros em trânsito directo, os passageiros em transferência nos aeroportos de Santa Maria, Ponta Delgada, Horta e Flores, que tenham como destino final uma das restantes ilhas do Arquipélago dos Açores e, por último, os passageiros que, incluídos em missões oficiais, embarquem em aeronaves ao serviço privativo do Estado Português ou de Estado estrangeiro, em regime de reciprocidade.

5.3.4 - Montante e Base de cálculo

Dispõe o artigo 49º do Decreto-Lei nº 254/12 de 28 de Novembro, que a taxa de segurança engloba duas componentes diferenciadas. Uma das componentes constitui contrapartida dos encargos gerais da ANAC e das forças e serviços de segurança, conforme previsto na alínea a). Esta é fixada por passageiro embarcado, podendo ser diferenciada em função do destino do passageiro. A outra componente da taxa de segurança, prevista na alínea b) do artigo 49.º constitui contrapartida dos encargos suportados pelas entidades gestoras aeroportuárias pela prestação de serviços afetos à

segurança da aviação, nomeadamente pela instalação, operação e manutenção dos sistemas de verificação a 100% da bagagem de porão e é fixada por passageiro embarcado, podendo ser diferenciada em função do destino do passageiro.

O montante da taxa que constitui contrapartida dos encargos gerais da ANAC e das forças de segurança é estabelecido por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, da administração interna e da economia. Neste caso, e a esta data, a Portaria nº 77-B/2014 de 1 de Abril actualizada pela Portaria nº 235/2014 de 17 de Novembro, prevê os seguintes montantes a serem cobrados nos aeroportos da rede ANA, S.A: a) 1,53 euros nos voos do espaço Schengen; b) 3,20 euros nos voos intracomunitários fora do espaço Schengen e c) 6,21 euros nos voos internacionais.

Dos montantes previstos, as forças e serviços de segurança têm direito a uma comparticipação, por cada passageiro embarcado, da receita da ANAC, nos seguintes valores: a) Voos dentro do espaço Schengen - 0,87 euros; b) Voos intracomunitários fora do espaço Schengen - 2,36 euros e c) Voos internacionais - 5,09 euros.

Por seu turno, o montante da taxa de segurança, na componente a que se refere a alínea b) do artigo 49.º relativo à contrapartida dos encargos suportados pelas entidades gestoras aeroportuárias, respeitante aos aeroportos integrados na rede ANA, S.A., é fixado em 2,50 euros por cada passageiro embarcado, independentemente do respetivo destino²⁰.

Caso sejam solicitadas medidas de segurança especiais à Polícia de Segurança Pública, os utilizadores dos aeroportos situados em território português, suportarão os encargos inerentes, cujo montante será cobrado pela referida Polícia, de acordo com o artigo 54º.

²⁰ Ver também em https://www.ana.pt/SiteCollectionDocuments/Negocios_Empresas/Taxas/Decis%C3%A3o_Consulta%20Tarif%C3%A1ria%202015_PT.pdf a Decisão 31/10/2014 relativo a atividades e taxas sujeitas a regulação económica -processo de consulta tarifária de 2015.

5.3.5 - Liquidação e Cobrança

A Portaria nº 77-C/14 de 1 de Abril, vem determinar as condições e o prazo de entrega das importâncias cobradas, aos transportadores ou operadores de aeronaves, referentes à contrapartida dos encargos gerais da ANAC. Neste sentido, definem-se assim as obrigações, as condições e os prazos para a cobrança efectiva da taxa, fazendo-se ainda referência às consequências do incumprimento, conforme disposto no artigo 55º do Decreto-Lei nº 254/12, de 28 de Novembro. A componente da taxa deverá ser entregue à ANAC no prazo de 30 dias a contar da data de emissão de fatura. Para que tal seja possível, a entidade gestora aeroportuária deverá disponibilizar aos transportadores ou operadores das aeronaves um formulário de tráfego, que deverá ser devolvido à referida entidade no prazo máximo de duas horas após a descolagem ou aterragem.

Após a recepção do formulário de tráfego referido, a entidade gestora deverá proceder ao seu envio à ANAC até ao terceiro dia útil do mês seguinte, para efeitos de facturação aos transportadores ou operadores. A violação das condições e a entrega fora do prazo, por parte destes, constitui contraordenação muito grave, de acordo com o estabelecido no artigo 55º e a punição poderá, inclusivamente a ser publicitada nos termos do artigo 13º do Decreto-Lei nº 10/2004 de 9 de Janeiro.

Quanto à contrapartida dos encargos suportados pelas entidades gestoras aeroportuárias, respeitante aos aeroportos integrados na rede ANA, S.A, o período de facturação deve ser idêntico ao período praticado para as taxas de serviço a passageiros, artigo 52º número 3.

5.3.6 - Afetação da receita

De acordo com o artigo 50º do Decreto-Lei 254/12, de 28 de Novembro, a componente da taxa de segurança a que se refere a alínea a) do artigo 49º do mesmo diploma, relativa à contrapartida dos encargos gerais da ANAC e das forças de segurança, constitui receita da ANAC. Por seu lado, a componente da taxa de segurança a que se refere a alínea b) do mesmo artigo 49º, relativa à contrapartida dos encargos das entidades gestoras aeroportuárias constitui receita das mesmas.

5.4 - Taxas de Assistência a Pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida

O Decreto-Lei nº 254/2012 de 28 de Novembro estabelece as condições de aplicação do regime jurídico contido no Regulamento (CE) n.º 1107/2006, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Julho, que diz respeito aos direitos das pessoas com deficiência e das pessoas com mobilidade reduzida no transporte aéreo, especialmente quanto à designação do organismo responsável pelo seu cumprimento e fiscalização, como também estabelece o regime sancionatório aplicável às situações de incumprimento.

O Regulamento (CE) n.º 1107/2006 ao pretender reforçar os direitos dos passageiros em todos os modos de transporte público e para que isso seja possível, as pessoas que tenham mobilidade reduzida, face a factores tão diferenciados como, incapacidade física (sensorial ou locomotora, permanente ou temporária), incapacidade ou deficiência intelectual, ou a qualquer outra causa de incapacidade, ou idade, deverão ter as mesmas possibilidades de utilizar os transportes públicos, no presente caso, os transportes aéreos.

Este Regulamento trouxe vantagens para as Pessoas com Mobilidade Reduzida (adiante também PMR) quer ao nível da existência de um quadro único de protecção, quer à repartição clara de tarefas que passou a existir entre aeroportos e transportadoras aéreas assim como à criação de uma rede de Organismos Nacionais Especializados em todos os países da União Europeia. No entanto, o Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu ao Conselho sobre o funcionamento e os efeitos do Regulamento (CE) n.º 1107/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Julho de 2006, relativo aos direitos das pessoas com deficiência e das pessoas com mobilidade reduzida no transporte aéreo, COM (2011) 166 final – não publicado no Jornal Oficial -, refere que existem algumas problemáticas quanto à aplicação do regulamento como por exemplo, interpretações divergentes na definição dos equipamentos de mobilidade que devem ser transportados gratuitamente pelas transportadoras aéreas; qualidade do serviço e adaptação às necessidades individuais das Pessoas com Mobilidade Reduzida por vezes inadequadas; restrições à reserva e ao embarque de PMR por motivos de segurança; desacordos sobre o montante e os

métodos de cálculo e de aplicação de taxas; assistência a bordo insuficiente por parte das transportadoras aéreas, em particular na deslocação às instalações sanitárias, entre outras.

Em Portugal, de acordo com o n.º 1 do Artigo 58º do Decreto-Lei 254/2012 recai sobre a ANAC a obrigação de assegurar o cumprimento e execução do mencionado regulamento comunitário, no que respeita a voos com partida ou destino nos aeroportos e aeródromos situados em território português.

5.4.1 - Incidência Objetiva e Subjetiva

Resulta do artigo 61º do Decreto-Lei 254/12 de 28 de Novembro, antes referido que a taxa surge como contrapartida da prestação do serviço de assistência às pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, e deverá ser paga pelas transportadoras aéreas utilizadoras do aeroporto ou aeródromo situado em território português. De acordo com o Regulamento (CE) n.º 1107/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Julho de 2006, para garantir, nomeadamente, que as taxas cobradas a uma transportadora aérea sejam proporcionais à assistência prestada às pessoas com deficiência e às pessoas com mobilidade reduzida, e que estas taxas não sirvam para financiar actividades da entidade gestora, com excepção das relacionadas com a prestação de tal assistência, as taxas deverão ser aprovadas e aplicadas com absoluta transparência.

5.4.2 - Montante, Base de Cálculo e Liquidação

O montante da taxa é fixado, por passageiro embarcado, por deliberação do conselho diretivo da ANAC, após proposta da entidade gestora aeroportuária, devidamente instruída com o parecer dos utilizadores ou dos seus representantes ou associações de utilizadores. A taxa deverá ser razoável, transparente e sempre baseada nos custos. Deverá ainda ser repartida pelos utilizadores do aeroporto proporcionalmente ao número total de passageiros que transportam com partida ou destino nesse aeroporto. A base de cálculo desta taxa encontra-se no n.º3 do artigo 68º do Decreto-Lei n.º 254/12 de 28 de Novembro, que estabelece uma fórmula matemática que conjuga custos da prestação do serviço com o número de passageiros que seja previsto serem

taxados. A ANA,S.A, com base nos poderes atribuídos pelo Contrato de Concessão, fixou o montante máximo da taxa de prestação de assistência a pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida nos aeroportos a pagar pelas transportadoras aéreas, para 2015, no valor de 50 cêntimos por passageiro embarcado.

5.4.3 - Isenções e Afectação da Receita

O Decreto-Lei nº 254/12 de 28 de Novembro determina que a taxa de prestação de assistência a Pessoas com Mobilidade Reduzida ou deficiência constitui receita das entidades gestoras aeroportuárias. O respetivo período de facturação e as isenções deverão ser semelhantes ao praticado para as taxas de serviço a passageiros.

6. Comparação com o regime anteriormente em vigor

Antes da entrada em vigor do Decreto-Lei nº 254/12, de 28 de Novembro, existia no ordenamento jurídico português uma pluralidade de normas a regular a matéria relativa às taxas aeroportuárias. O Decreto-Lei nº 102/90, de 21 Março, pioneiro no tratamento do regime jurídico do licenciamento do uso privativo dos bens do domínio público aeroportuário e do exercício de atividades nos aeroportos e aeródromos públicos, foi sofrendo alterações ao longo do tempo, desde logo pelo Decreto-Lei nº 280/99 de 26 de Julho e pelo Decreto-Lei nº 268/07 de 26 de Julho. No entanto, face ao crescimento da aviação civil e à renovação e ampliação dos principais aeroportos em Portugal, entendeu-se que o modelo de fixação das taxas aeroportuárias por parte do Estado seria limitante e insuficiente ao desenvolvimento que se impunha. Assim, surge o Decreto-Lei nº 216/09 de 4 de Setembro, que vem alterar o Decreto-Lei nº 102/90 de 21 de Março, no que diz respeito ao licenciamento do uso privativo dos bens de domínio público e do exercício das atividades, remetendo, para tratamento autónomo, as questões relacionadas a regulação económica do sector aeroportuário. Estas questões seriam tratadas então pelo Decreto-Lei nº 217/09 de 4 de Setembro, que veio clarificar e delimitar a esferas de atuação dos domínios tutelar e de regulação económica. Importava, que as taxas e a qualidade de serviço, fossem estabelecidas com base num quadro regulativo estável e bem definido, que correspondesse a uma remuneração adequada dos capitais investidos assim como às necessidades dos utilizadores. Surge, assim, um quadro de regulação por incentivos, baseado num modelo de *single till*, no âmbito da qual a fixação das taxas assentaria na generalidade dos proveitos e custos inerentes ao conjunto das atividades exercidas nos aeroportos. Adicionalmente, a 1 de Julho de 2011 foi publicado o Decreto-Lei nº 86/2011 que altera o Decreto-Lei nº 217/09, de 4 de Setembro e transpõe, na totalidade, o conteúdo da Diretiva 2009/12/CE, de 11 de Março, relativa às taxas aeroportuárias. Procurou-se, à data, o reforço do princípio da transparência no procedimento da fixação das taxas, clarificando sobre quais as informações que deveriam ser disponibilizadas, tanto pelas entidades aeroportuárias, como pelos utilizadores, na consulta prévia à fixação das taxas, assim como, a sua articulação.

Em síntese, o quadro geral, de 2009 até 2012, estabelece-se de acordo com o Decreto-Lei nº86/11, de 1 de Julho e pelo Decreto-Lei nº 216/09, de 4 de Setembro. Cabe agora a comparação com o regime actual estabelecido pelo Decreto-Lei nº 254/12 de 28 de Novembro apontando as alterações mais significativas.

Desde logo, o artigo 5º do Decreto-Lei nº86/11, de 1 de Julho, começa por enumerar as actividades que estão sujeitas a regulação económica, entendendo-se a regulação como a definição dos princípios, regras e critérios de determinação do nível das taxas sujeitas a regulação indicadas no nº 1 do artigo 18º-A do Decreto-Lei nº 216/09, de 4 de Setembro, sendo estas as taxas de tráfego e assistência em escala.

Actualmente, no que diz respeito à regulação económica, o artigo 67º do Decreto-Lei nº254/12 de 28 de Novembro, remete para o Contrato de Concessão celebrado entre o Estado Português e a ANA – Aeroportos Portugal, S.A., a 14 de Dezembro de 2012. Assim sendo as actividades e serviços, sujeitos a esta regulação; o sistema de regulação; a estrutura tarifária aplicável, assim como os níveis e indicadores de qualidade de serviço deixam de estar contemplados na lei e passam agora a estar contemplados naquele Contrato de Concessão. Quanto às actividades e serviços sujeitos a regulação económica, podemos encontrá-los nos apêndices A e B do Anexo 12 do Contrato de Concessão. De salientar que enquanto as actividades sujeitas a regulação apareciam definidas e imutáveis no artigo 5º do Decreto-Lei nº86/2011, agora no Contrato de Concessão e nomeadamente no ponto 3.1 do anexo 12 é prevista a possibilidade de reclassificação, por parte de decisão fundamentada da autoridade reguladora, das actividades reguladas em actividades monitorizadas, deixando de se localizarem no apêndice A, para se localizarem no apêndice B, havendo a possibilidade de, em caso de aumento dos níveis de concorrência e/ou qualidade de serviço, as actividades monitorizadas, constantes do Apêndice B, passarem a ser actividades não reguladas.

Relativamente aos serviços e actividades sujeitos a regulação, não nos parece que existam grandes diferenças relativamente aos serviços e actividades sujeitos a regulação previstos no regime actual, no Contrato de Concessão, com o estabelecido no artigo 5º do Decreto-Lei nº 86/11 de 1 de Julho.

Outro grande ponto a salientar é que, percorrendo o Decreto-Lei nº 254/12 de 28 de Novembro, não se encontra algo semelhante ao disposto no artigo 9º do Decreto-Lei nº 86/11 de 1 de Julho, artigo este que estabelece os princípios e as linhas de orientação a que a regulação económica deve obedecer. Assim sendo, enunciando o referido artigo temos como princípios os seguintes pontos:

“1) Adoção, como modelo de regulação, de um modelo *single till*; 2) Estabilidade das taxas ao longo do tempo; 3) Liberdade de fixação anual dos montantes das taxas pelas entidades gestoras aeroportuárias, desde que respeitada a receita média máxima por passageiro determinada pelo INAC, I. P.; 4) Remuneração adequada da base de ativos regulados, num quadro de eficiência económica; 5) Regulação por incentivos para promover a gestão eficiente dos aeroportos e de outros aeródromos pelas respetivas entidades gestoras; 6) Transparência, através da consulta dos utilizadores nas fases de tomada de decisão do INAC, I. P., e das entidades gestoras aeroportuárias sobre o processo regulatório e o processo de investimento em novas infraestruturas.”

Encontramos agora, e apenas, definidos como princípios gerais da regulação económica o que é definido no ponto 2 do Anexo 12 do Contrato de Concessão: a fixação de valores limite para a receita por Passageiro Terminal, das actividades reguladas referidas no Apêndice A.

Como ponto relevante, destaca-se a diferença de modelo adotado actualmente. No antigo quadro legal, nomeadamente na alínea a) do número 1 do artigo 5º do Decreto-Lei nº 86/11 de 1 de Julho, o modelo adoptado para a regulação económica era o modelo *single till*. Este modelo poderia justificar-se porque até à relativamente pouco tempo todos os aeroportos eram geridos e detidos pelas autoridades públicas. Com a conversão dos aeroportos em empresas, esperando realizar lucros e atrair investidores privados, muitos aeroportos foram transformados em sociedades e em certos casos, privatizados²¹. A Directiva 2009/12/CE, de 11 de Março permite, em princípio, que os Estados-Membros optem por sistemas de tarifação únicos ou duplos para os seus aeroportos. Posto isto, com o aumento, nos últimos vinte anos, da privatização do

²¹ Veja-se o Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da Directiva relativa às taxas aeroportuárias de 19/05/2014, em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TEXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0278&from=pt>

sector aeroportuário em todo o mundo, foi necessário estabelecer uma nova regulação de preços. Foi então escolhido, o modelo *dual till*. Este modelo, que acompanhou a privatização de vários aeroportos como o da Nova Zelândia e Austrália, é na opinião de vários economistas, o que mais se adapta às necessidades capitalistas²².

O centro da opção entre os dois modelos centra-se, essencialmente, na forma como se irá lidar com as receitas provenientes das actividades aeronáuticas com as actividades tidas como comerciais. Em ambos os modelos há um *price-cap* pré-estabelecido quanto às atividades reguladas, a diferença, surge, porque, as receitas aeroportuárias, inclusive as provenientes de atividades não aeronáuticas, designadamente comércio a retalho e parques de estacionamento, são tomadas em consideração na fixação das taxas aeroportuárias. O modelo *dual till* separa as receitas aeronáuticas das extra-aeronáuticas e apenas tem em conta as receitas aeronáuticas quando fixa as taxas aeroportuárias, sendo, em geral, o escolhido pelos aeroportos pelo facto de as atividades extra-aeronáuticas não terem carácter monopolista. O modelo *single till* tem como característica a redução das taxas aeroportuárias. Nota-se uma preferência por parte deste último modelo pelas companhias aéreas defendendo estas que são as principais responsáveis por atrair os passageiros para os aeroportos e que, em consequência disso, impulsionam as receitas extra-aeronáuticas.

Em Portugal, foram tomadas diversas medidas com vista à recuperação económica do país e da confiança internacional nos mercados²³. De entre as medidas previstas no Programa de Assistência Económica e Financeira acordado com a União Europeia, com Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu, contava-se a privatização da ANA, S.A. O Governo Português aprovou, assim, a 30 de Agosto de 2012, a privatização integral da entidade gestora aeroportuária²⁴. Com a aquisição de

²² Veja-se “Price-cap regulation of airports: single-till versus dual-till”, por Achim I. Czerny, Berlim, 15 de Março 2005, em http://www.fep.up.pt/conferences/earie2005/cd_rom/Session%20I.I.G/czerny.pdf.

²³ Veja-se o Relatório de Sustentabilidade da ANA, S.A para o ano de 2012, disponível em http://www.ana.pt/SiteCollectionDocuments/Sobre%20a%20ANA/Publicacoes/Relat%C3%B3rios%20de%20Sustentabilidade/2012_Relatorio_Sustentabilidade.pdf

²⁴ Pelo Decreto-Lei 232/2012, de 29 de outubro de 2012.

100% das ações representativas do capital social da ANA, S.A, pelo grupo Vinci – Concessions S.A.S²⁵.

Pelo exposto, verificamos que o papel do Estado, na oferta da infraestrutura de transporte está a mudar, passando de fornecedor para dinamizador. Actualmente, com este modelo de regulação de *dual till*, o que se permite é que a gestão de um aeroporto seja uma atividade rentável para os seus accionistas.

Paralelamente e pela comparação dos dois regimes jurídicos o que se verifica é que se estabelece uma flexibilidade maior à entidade gestora aeroportuária, para a fixação das taxas, desde que observem as restrições para a receita média máxima por passageiro determinada pelo INAC, I.P. Surge assim clara a contraposição do previsto no ponto 2.7 do Anexo 12 do Contrato de Concessão com a alínea c) nº1 do artigo 9º e artigo 19º do Decreto-Lei nº 86/11 de 1 de Julho.

Anteriormente, a receita média máxima por passageiro era calculada, por parte do INAC, I.P, para cada período de regulação, com a duração de 5 anos, *ex ante*. Isto é, de acordo com o artigo 11º do Decreto-Lei nº86/11 de 1 de Julho, a receita era calculada antes de cada período, não havendo lugar a ajustamentos decorrentes de excessos ou insuficiências de resultados apurados nas contas de regulação da entidade gestora aeroportuária. No caso de se tratar de rede aeroportuária, a receita resultante das taxas cobradas como contrapartida das actividades reguladas, não poderia exceder a receita média máxima por passageiro, definida pelo INAC, e poderia haver lugar a ajustamentos, apenas dois anos após a verificação de diferenças na composição dos serviços prestados nas atividades reguladas, artigo 12º do Decreto-Lei nº 86/11.

Actualmente, a receita média máxima por passageiro terminal encontra-se estabelecida para os anos de 2013; anos de 2014 a 2022 e para anos posteriores a 2022. Para os anos entre 2014 e 2022 estão previstos ajustamentos específicos para o grupo de Lisboa, ajustamentos esses que podem resultar de reposição de equilíbrio económico e financeiro; da celebração de acordo vinculativo para o desenvolvimento

²⁵ De acordo com o Relatório de Sustentabilidade da ANA, S.A para o ano de 2012, o grupo Vinci VINCI Airports, filial da VINCI Concessions, passaria a ser “*um ator internacional de primeiro plano de concessões aeroportuárias, com 23 aeroportos geridos em Portugal, em França e no Camboja, que recebem mais de 40 milhões de passageiros por ano.*”

do Novo Aeroporto de Lisboa (NAL); da realização de testes comparativos (*benchmark*) e ajustamentos que decorram de qualquer mecanismo da partilha de risco. São também admitidos, no ponto 5 do Contrato de Concessão, ajustamentos por erro de estimativa do volume de tráfego anual de passageiros, no caso em que tenham impacto no cálculo do contributo da receita da atividade de retalho do Lado Ar por Passageiro Terminal, desde que sejam notificadas às companhias aéreas, no mínimo com 4 meses de antecedência, e que essas alterações às taxas sirvam para assegurar a conformidade com os limites estabelecidos para a receita regulada média máxima.

Em certas circunstâncias, a Comissão²⁶ reconhece que se poderia exigir às autoridades supervisoras independentes um grau mais elevado de supervisão para garantir que os princípios fundamentais da Directiva são salvaguardados no caso dos aeroportos em que é aplicável o modelo *dual till*, tendo em conta o contexto económico em que estes operam e a possibilidade de estabelecer as suas taxas num ambiente concorrencial. Além disso, considera-se que, em regra, e tal como aconteceu no nosso país, a passagem do modelo *single till* ao modelo *dual till*, constitui uma mudança fundamental do sistema de taxas, uma vez que pode ter um impacto importante ao nível das taxas aplicadas. Tal mudança entende-se que deverá ser acompanhada de uma consulta e de um eventual recurso à autoridade supervisora independente, em conformidade com as disposições pertinentes da Directiva, que prevê essa consulta em casos de proposta de alteração do nível ou do sistema de taxas.

Quanto às consultas obrigatórias, estabelecidas no ponto 11 do Contrato de Concessão e no artigo 71º do Decreto-Lei nº 254/12 de 28 de Novembro, nota-se que, em comparação com o anterior regime houve um aumento do período mínimo relativo à consulta por parte dos utilizadores, no que diz respeito à fixação das taxas resultantes de actividades reguladas, passando de 30 dias para 120 dias. Estas consultas visam garantir aos utilizadores uma expectativa razoável de que os seus pontos de vista

²⁶ Veja-se página 8 do Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da Directiva relativa às taxas aeroportuárias de 19/05/2014, em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0278&from=pt>

serão ouvidos e atendidos e que haja um grau tal de interação que permita às companhias aéreas uma participação construtiva²⁷.

Quanto à estabilidade das taxas ao longo do tempo, o regime estabelecido no Decreto-Lei 86/11 de 1 de Julho era peremptório quanto a esta exigência, desde logo na alínea b) do nº 1 do artigo 9º. Mais uma vez, ao longo de todo o Decreto-Lei nº 254/12 de 28 de Novembro não se encontra este princípio como corolário da regulação económica em vigor. De acordo com dados fornecidos pela ANA, S.A, no seu Relatório de Gestão e Contas de 2011²⁸, era pressuposto orçamental, a manutenção em 2012, no que concerne às taxas reguladas pelo *price-cap*, dos valores em vigor desde 2008.

No que dizia respeito às taxas não reguladas, foram mantidos em 2011, de uma forma geral, os valores que se encontravam em vigor desde Janeiro de 2010, sendo que na altura previa-se, para 2012 uma actualização de preços da ordem dos 3%. Serve este exemplo, para demonstrar a estabilidade que decorria relativamente à fixação das taxas aeroportuárias.

Como foi anteriormente analisado e descrito, face à admissibilidade dos ajustamentos, no Anexo 12 do Contrato de Concessão, já se prevê que a situação seja em tudo diferente da que foi anteriormente estabelecida. Remetemos para a conclusão deste trabalho a análise dos aumentos das taxas aeroportuárias desde o ano de 2012.

Quanto à tipologia das taxas, os regimes parecem ser bastante coincidentes, não havendo diferenças entre o estabelecido no Decreto-Lei nº 254/12 de 28 de Novembro e no Decreto Regulamentar nº 24/09 de 4 de Setembro. Mantém-se a regulamentação das taxas devidas pela ocupação de terrenos, edificações e outras instalações ou locais, bem como pelo exercício de quaisquer actividades, na área dos aeroportos e aeródromos públicos ou pela sua utilização ou dos respetivos serviços e equipamentos. As taxas estão, assim, classificadas em taxas de tráfego, taxas de assistência em escala, taxas de ocupação e outras taxas de natureza comercial tanto no

²⁷ Veja-se página 6 do Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da Diretiva relativa às taxas aeroportuárias de 19/05/2014, em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0278&from=pt>

²⁸ Veja-se o Relatório de Gestão e Contas em 2011 da ANA, no site: https://www.ana.pt/SiteCollectionDocuments/Sobre%20a%20ANA/Publicacoes/Relat%C3%B3rios%20de%20Gest%C3%A3o%20e%20Contas/2011_RelatorioContas.pdf

Decreto Regulamentar nº24/09 como no Decreto-Lei nº 254/12. A cobrança de cada uma das taxas, a sua base de cálculo e o seu montante mantêm-se praticamente idênticas, do anterior regime para o novo regime jurídico. Bastará dizer que é um dos poucos pontos mantidos em ambos os regimes jurídicos.

Não poderia deixar de se comentar a atividade da entidade reguladora no que diz respeito ao novo regime. A Directiva 2009/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Março de 2009, obrigou à criação de uma autoridade supervisora em cada Estado Membro²⁹. No caso específico de Portugal foram atribuídas ao INAC, autoridade supervisora já existente, as funções de autoridade supervisora independente³⁰, como se verifica pelo artigo 68º do Decreto-Lei nº 254/12 de 28 de Novembro e pelo número 2 do Artigo 4º do Decreto-Lei nº 86/11 de 1 de Julho. A Directiva estabelece como sendo fundamental, a independência desta entidade, para que o procedimento de consulta, anteriormente referido, assim como o de recurso funcionem adequadamente. No regime anterior, o nº 3 do artigo 19º do Decreto-Lei nº 86/11 de 1 de Julho estabelecia que o INAC, poderia determinar alterações nas taxas praticadas na sequência de reclamações fundamentadas dos utilizadores dos aeroportos. Poderia também determinar alterações nas taxas condicionadas à receita média máxima por passageiro anteriormente definida, desde que incidissem sobre a utilização de infraestruturas destinadas ao exercício de actividades directa ou indirectamente relacionadas com o tráfego aéreo e de actividades de assistência em escala.

No Decreto-Lei 254/12 de 28 de Novembro e no Contrato de Concessão não encontramos semelhantes atribuições, que dêem esse poder à entidade reguladora. A nível de reclamações ao INAC, I.P, encontramos o artigo 71º do Decreto-Lei nº 254/12 de 28 de Novembro que diz respeito à apresentação das mesmas pelos utilizadores relativamente às alterações de estrutura tarifária e sistema por parte das entidades gestoras estando também estabelecido uma previsão de regime de recurso,

29 Veja-se páginas 10 e 11 do Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da Directiva relativa às taxas aeroportuárias de 19/05/2014, em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0278&from=pt>

30 Veja-se o artigo 6º do Decreto-Lei nº40/2015 de 16 de Março relativo à aprovação dos Estatutos da ANAC, “Artigo 6º - Princípio da Independência. 1 - Sem prejuízo do disposto no artigo 45.º da lei-quadro das entidades

através da reclamação dirigida à entidade reguladora, que deverá essencialmente agir face à não concordância dos utilizadores com a alteração nas taxas aeroportuárias, sem prejuízo de impugnação administrativa e judicial.

Relativamente ao princípio da transparência, parece, existir uma conformidade completa da lei actual, Decreto-Lei nº 254/12 de 28 de Novembro com a Diretiva relativa às taxas aeroportuárias, o que já acontecia, em termos semelhantes com o Decreto-Lei nº86/11 de 1 de Julho.

De salientar, que de acordo com o Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da Directiva relativa às taxas aeroportuárias, as companhias aéreas demonstram uma grande preocupação com a passividade das entidades reguladoras. No que diz respeito a Portugal, não se assiste a um reforço nos poderes reguladores da ANAC, e face ao aumento sucessivo das taxas, que será abordado com maior detalhe nas conclusões deste trabalho, conclui-se que, em Portugal, será essa uma das preocupações dos utilizadores dos aeroportos.

Capítulo III – Conclusões

Pelo exposto resulta claro que o novo regime das taxas aeroportuárias revela um retrocesso face ao modelo implementado pelos Decreto-Lei nº 216/09 e Decreto-Lei nº 217/09 ambos de 4 de Setembro.

Desde logo, a alteração da natureza jurídica da entidade gestora aeroportuária, passando de entidade pública a privada, conduziu, em grande parte à alteração do modelo de regulação em vigor. Deixa-se assim, de ter um modelo de regulação económica, que submete a fixação dos valores das taxas ao Princípio da Cobertura dos Custos, para um modelo que confere liberdade quase total da Concessionária para a determinação dos tributos. O poder conferido à entidade gestora tem levado, assim, a sucessivos aumentos das taxas, tendencialmente virados para a obtenção de lucro por parte da entidade gestora. Esta mutabilidade no valor das taxas, era o que se procurava evitar no regime introduzido em 2009, sendo corolário do modelo de regulação *single till* a estabilidade na fixação dos tributos. Simultaneamente a estas alterações, não se verifica um reforço dos poderes de regulação da ANAC, o que resulta manifestamente contraditório, face ao impacto que a passagem para este sistema significou ao nível das taxas aplicadas.

Quanto à base legal, verifica-se que a regulamentação deixa de estar na sua totalidade prevista na lei, sendo agora o Contrato de Concessão celebrado entre o Estado Português e a ANA, S.A, a referência quanto à definição de atividades e serviços regulados bem como os critérios para a determinação das taxas.

Ainda que, parte das taxas aeroportuárias nos custos totais das companhias aéreas varie em função do tipo de transportadora e do tipo de serviço prestado³¹, a

³¹ Veja-se a nota 1 na página 1 do Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da Diretiva relativa às taxas aeroportuárias de 19/05/2014, quanto custos de exploração das principais transportadoras da UE, onde as taxas aeroportuárias representam 4% a 8% desses mesmos custos. Veja-se também a página 1 e 2 do referido Relatório.

instabilidade e incerteza, causada pelas constantes alterações no valor das taxas, trará sempre um impacto negativo no sector aeroportuário.

Tal ocorrerá em virtude de o valor destes tributos ser factor determinante na escolha das rotas de voo a utilizar por parte das transportadoras.

Conclui-se o presente trabalho com a evidência de que, mantendo-se o desequilíbrio de forças entre a ANA,S.A e a ANAC, verificar-se-á um sucessivo aumento do valor das taxas a cobrar nas redes aeroportuárias nos próximos anos, o que trará, eventualmente, grandes alterações económicas e sociais em Portugal ^{32 33} .

³²Veja-se o artigo publicado a 1 de Abril de 2014 na edição *online* do Expresso, por Margarida Fiúza.

³³Relevante também, é o artigo da Agência Lusa publicado na edição de 5 de Agosto de 2015, no jornal *online* O Observador.

7. Bibliografia e sítios visitados

7.1 Bibliografia

CASALTA NABAIS, José – Direito Fiscal, 4ª Edição, Almedina, 2006

VASQUES, Sérgio- “As taxas de regulação económica em Portugal: uma introdução”, As taxas de regulação económica em Portugal (coordenação de Sérgio Vasques), Almedina, Coimbra, 2008, pp.15-58

PORTUGAL, António Moura/ VIEGAS, Maria José “As taxas de regulação económica no sector da aviação”, As taxas de regulação económica em Portugal (coordenação de Sérgio Vasques), Almedina, Coimbra, 2008, pp. 59-69

COSTA, J. Manuel Cardoso da, “Sobre o Princípio da Legalidade das Taxas (e das “demais Contribuições Financeiras”)), Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano no Centenário do seu Nascimento, vol. 1,Coimbra Editora, Coimbra, 2006

FRONTIER ECONOMICS, “Setting Airport Regulated Charges: The Choice Between Single Till and Dual Till, a Note prepared for Easy Jet”, Julho 2014

CZERNY, Achim I., “Price-cap Regulation of Airports: single till versus dual-till”, Março, 2005

MALAVOLTI, Estelle, “Single till or dual till at airports: a two-sided market analysis” por Estelle Malavolti, Julho, 2014

MENDES TEIXEIRA, João Miguel, “A Case Study on the selection of Dual Till versus Single Till charges”, Junho 2012

Wells, A. T., & D., E. (1996). *Airport Planning & Management* (3 ed.). New York: McGraw - Hill

ANAC, Autoridade de Aviação Civil, Glossário da Aviação Civil, 2015

Relatório de Gestão da TAP–Transportes Aéreos Portugueses, SGPS, S.A. (Consolidação), 2014.

Relatório de Gestão e Contas do Grupo ANA, 2011

Relatório Gestão e Contas do Grupo ANA, 2014

Relatório de Gestão e Contas do Grupo ANA, 2009

Relatório de Gestão e Contas do Grupo Emirates, 2014-2015

Relatório de Sustentabilidade do Grupo ANA, 2012

Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da Diretiva relativa às taxas aeroportuárias, Maio, 2014

Contrato de Concessão de Serviço Público Aeroportuário nos Aeroportos Situados em Portugal Continental e na Região Autónoma dos Açores, celebrado entre o Estado Português e a ANA – Aeroportos Portugal, S.A. bem como dos respetivos Anexos ao Contrato, 2012

“Companhias Aéreas apresentam queixa contra aumento de taxas da ANA” por António Moura Portugal, artigo publicado no Diário Económico, Nº6055, a 20 de Novembro de 2014.

“Novo Modelo de Regulação Económica Aeroportuária” por António Moura Portugal, Newsletter, ABBC Sociedade de Advogados RL, 2009

“Taxas no aeroporto de Lisboa voltam a aumentar”, autor não identificado, Rádio Renascença, Agosto, 2014

“Ryanair: "A política de aumento de taxas do aeroporto de Lisboa está errada", por Alexandra Noronha, Jornal de Negócios, 3 de Setembro 2014

“Britain's "exorbitant" airport taxes- Blame it on the duty”, The Economist, 2013

7.2 Sítios visitados

Endereços acessíveis à data de 31 de Agosto de 2015

Autoridade Nacional da Aviação Civil:
<http://www.anac.pt/vPT/Generico/Paginas/Homepage00.aspx>

Organização da Aviação Civil Internacional: <http://www.icao.int/Pages/default.aspx>

NAV Portugal, E.P.E: <http://www.nav.pt/default.aspx>

ANA, Aeroportos de Portugal, S.A: <http://www.ana.pt/pt-PT/Topo/Institucional/SobreANA/SobreANA/Paginas/Sobre-a-ANA.aspx>

IATA: <http://www.iata.org/Pages/default.aspx>

Eur-Lex, Access to European Union Law: eur-lex.europa.eu